
Globalizam

Izvorni znanstveni članak
35.07

Globalizam i državna uprava

EUGEN PUSIĆ*

Sažetak

“Globalizam” i “globalizacija” izrazi su sugestivni a neodređeni, tako da pojave koje se njima označuju traže oprezan pristup. Nesumnjivo postoje neki stvarni sadržaji po kojima svijet kao cjelina postaje predmet pažnje u većoj mjeri nego što je to ranije bio. Međutim, kad je riječ o posljedicama i implikacijama tih sadržaja, lako je dati mašti maha i precijeniti njihovu dalekosežnost, baš kao što je moguće i podcijeniti ih, vjerujući da “nema ničega novog pod suncem”.

Teze

I.

Globalizaciju u najširem smislu riječi razumijemo u ovom kontekstu kao proces – zbog toga je, možda, “globalizacija” bolji naziv nego “globalizam” – u kojem se mišljenje i djelovanje ljudi sve češće odnosi na svijet kao cjelinu.

Ako izostavimo iz razmatranja pojave ranije povijesti, kao što je proširenje kontrole iz jednog centra na sav akterima poznati i za njih relevantni svijet – glavni primjeri su Rimsko i Kinesko Carstvo – te globalne aspiracije pokreta, kao što su svjetske religije, onda početak procesa globalizacije pada u razdoblje velikih geografskih otkrića i u vrijeme neposredno nakon njih. Wallerstein (1974.) piše o nastanku svjetskog ekonomskog sustava, s Europom kao središtem, početkom 16. stoljeća.

Globalizacija je, kao proces, određena svojim smjerom, dimenzijama i brzinom. Ona otvara pitanja nositelja, uzroka i posljedica:

- Globalizacija je *usmjerena* prema sve češćoj interakciji među ljudima na sve širim prostorima.
- Njezine su glavne *dimenzije* ekonomska, politička i kulturna, svaka s velikim brojem područja i, unutar područja, aspekata.

* *Eugen Pusić*, redoviti član HAZU, profesor emeritus Pravnog fakulteta u Zagrebu.

- *Brzina* procesa globalizacije neravnomjerna je u vremenu i među područjima. Općenit je dojam da se proces ubrzava i da na nekim područjima teče izrazito brže nego na drugima (npr., u znanosti).
- *Nositelji* procesa globalizacije isprva su aktivne elite, a kasnije svi zainteresirani, s tim da proces ima svoju vlastitu logiku i, jednom pokrenut, stvara određene strukturne automatizme nezavisne od nositelja i vanjskih pokretača.
- Zajednički nazivnik mnogih i raznovrsnih *uzroka* koji pokreću proces globalizacije jest povećavanje društvene gustoće u svijetu, a to obuhvaća:
 - Povećavanje demografske gustoće: u posljednjih pola stoljeća broj stanovnika na zemlji i, prema tome, prosječna gustoća povećali su se dva i pol puta.
 - Povećavanje relativne gustoće naseljenosti: devedesetih godina ovog stoljeća dio stanovništva na zemlji koji živi u gradovima premašio je 50% ukupnog svjetskog stanovništva.
 - Napredovanje znanosti i tehnologije, osobito u pogledu izvora energije, brzine obrade informacija i biotehnologije. Ako na znanost gledamo kao na popunjavanje praznina unutar danog paradigmatškog okvira, a na tehnologiju kao na djelatnost izvedenu iz znanstvenih dostignuća, možemo i ovaj napredak razumjeti kao povećavanje gustoće našeg znanja.
 - Povećavanje gustoće mreža prometa i veza, uz povećavanje raznovrsnosti sredstava i usavršavanje metoda komuniciranja.
 - Povećavanje organizacijske gustoće, tj. onog dijela ukupnog društvenog rada koji se obavlja u organizacijama kao društvenim strukturama s gustom, trajnom i sustavnom interakcijom.
- *Posljedice* procesa globalizacije vrlo su brojne i raznovrsne, a neke od njih za sada nepoznate ili nedovoljno poznate, tako da je njihovo nabranje ovdje samo navođenje za dosadašnje razdoblje karakterističnih primjera:
 - Proces globalizacije, kao povećanje frekvencije i obuhvata interakcije među ljudima, proizvodi u isti mah i više suradnje i više sukoba među njima. Povećavaju se napetosti, odnosi postaju složeniji, dinamičniji i turbulentniji.
 - Povećava se produktivnost ljudskog rada i ukupno bogatstvo ljudskog društva. Kako je razdioba toga bogatstva vrlo neravnomjerna u svjetskim razmjerima, nastaju odatle novi izvori sukoba i razlozi suprotstavljanja.
 - Povećava se stupanj međusobne ovisnosti ljudi na većim površinama, kako zbog ograničenosti neobnovljivih prirodnih izvora, tako zbog globalnog karaktera određenih problema (npr., trajno oštećivanje okoline, međunarodni kriminalitet, AIDS, droge).
 - Povećava se ne samo detaljnost društvene diobe rada s njezinim pozitivnim (dublje prodiranje na suženom području) i negativnim (gubitak pregleda i smisla širih cjelina) posljedicama, već dioba poprima i novi kvalitet. U procesu diobe rada konstituiraju se šira područja specifičnih karakteristika – npr. znanost, gospodarstvo,

država, pravni sustav – koja se s vremenom stabiliziraju, djelomično institucionaliziraju, oslonjena svako na svoj korpus znanja, svojstvene metode, svijest o vlastitom identitetu. Ta su područja novi oblici društvene strukture koja, po tendenciji, postaju važnija od ranijih oblika segmentacije, stratifikacije ili klasne podjele.

- Povećava se razornost sukoba vođenih suvremenim oružjem u toj mjeri da neki oblici (npr., nuklearno oružje) mogu dovesti u pitanje sam opstanak ljudske vrste.
- Povećava se raznovrsnost metoda društvene regulacije, osobito njezinih posrednih oblika, pa tako i raznovrsnost izvora društvenih normi, kao i modaliteta njihove primjene.

Onkraj ovakve opće panorame, razumijevanje procesa globalizacije može se produžiti samo tako da se odabere određena dimenzija, pa unutar nje područje, te unutar područja aspekt koji će biti predmet detaljnije analize. Naravno da kraj takvog ograničavanja vidnog polja ne smijemo izgubiti iz vida bitne međusobne povezanosti i međusobne utjecaje svih dimenzija i raznih područja. U tome i jest problem sustavne analize pojave kao što je globalizacija, realne ali previše obuhvatne, da bi se mogla jednoznačno odrediti.

II.

Ovdje će pažnja biti usmjerena na političku dimenziju globalizacije, i to na područje države, a u njemu ponajprije na aspekt državne uprave.

Državom “zvat ćemo političku organizaciju tipa ustanove kada i ukoliko njezin upravni štab uspješno pretendira na monopol legitimne fizičke prinude radi provođenja naredaka” (Weber, 1921., 29). Stvarni je, dakle, oblik u kojem se pojavljuje monopol prinude državni “upravni štab”, sustav državne uprave.

Monopol organizirane fizičke sile u društvu, ma kako bio konstituiran, teži prema koncentraciji zbog same činjenice da jest monopol.

Koncentracija kontrole nad monopolom sile u rukama države postaje, u svijesti ljudi, problematična najprije u odnosu prema onima koji su toj sili podvrgnuti, prema podanicima, odnosno državljanima. Prvi sustavni i na sam politički sustav usmjereni pokušaj da se državni monopol sile podvrgne kontroli u unutarnjem odnosu vladajućih i podvlaštenih, predstavljaju demokratske političke orijentacije i demokratske preobrazbe državne strukture od 17. stoljeća dalje.

Tijekom procesa globalizacije sve više dolazi u prvi plan vanjski odnos među državama. Zbog sve veće gustoće interakcije dolazi do porasta, kako suradnje tako i sukoba među državama.

Države surađuju u djelatnostima koje su po svojoj prirodi transdržavne, kao što je uspostava, održavanje ili regulacija prometnih i komunikacijskih mreža, regulacija multinacionalnih ekonomskih pothvata, meteorološka služba i drugo. One surađuju na rješavanju problema globalnog karaktera, poput iscrpljivanja prirodnih izvora, opterećivanja životne okoline štetnim nusproduktima ljudske djelatnosti, raskoraka između

bogatog i siromašnog dijela svijeta, globalnih zdravstvenih problema, međunarodnog kriminaliteta i drugih.

Zbog napredovanja znanosti i tehnologije, sve veće “gustoće znanja”, sukobi se među državama vode sve razornijim sredstvima, sve do prohibitivne cijene eventualnih sukoba nuklearnim oružjem. Za kontrolu vanjskih međudržavnih sukoba demokratske reforme unutardržavnih političkih odnosa nisu same po sebi dovoljne. U tu svrhu stvoreni međudržavni dogovori, sustav međunarodnog prava, transdržavne organizacije koje djeluju načelno, neovisno o bilo kojoj državi i supradržavnoj organizaciji, odnosno instituciji koje, prema prethodnom utanačenju među državama, mogu donositi odluke što su za države obvezatne. Granica djelotvornosti ovih mjera u kontroli međudržavnih sukoba danas, još uvijek je postojanje stvarnog monopola sile svake države na njezinu području.

Države su, dakle, s jedne strane, sve više uvučene i uključene u globalnu suradnju, a s druge, monopol organizirane sile svake od njih na svom području prijeti rizikom oružanog sukoba koji može postati globalan i izmaći svakoj racionalnoj kontroli.

Pred takvom situacijom, racionalni bi program konstrukcije globalnih političkih odnosa mogao biti usmjeren na sljedeće ciljeve:

- Jačanje transdržavnih mreža i stabiliziranje supradržavnih institucija, uz postupno sve izrazitije ograničavanje suverenosti svake pojedine države, tj. smanjivanje mogućnosti da svoju silu upotrebljava nekontrolirano.
- Jačanje infradržavnih aktera, u prvom redu jačanje položaja pojedinca, pa uloge lokalnih zajednica, infradržavnih regija i nedržavnih organizacija u odnosu prema centralnoj državnoj vlasti, sa svrhom stvaranja protuteže njezinom monopolu sile.

Država bi tako s vremenom trebala postati jedna od brojnih točaka regulacije i razmjene u globalnom političkom sustavu, u rasponu između pojedinca i svijeta. Ona bi, doduše, raspolagala instrumentima prisile potrebne za obavljanje zadaća na njezinoj razini, ali ne više monopolom sile. Prisila bi sve više bila indirektna i situacijska, a njezini bi instrumenti bili raspodijeljeni među točkama regulacije i razmjene na čitavom rasponu, vodoravnom i okomitom, globalnog političkog sustava.

Nemoguće je danas predvidjeti sve probleme na tom putu, sve otpore i poteškoće, sve stranputice, rizike i reverzibilnosti koje mogu dovesti u pitanje i temeljni zamišljeni smjer razvitka. Može se jedino pokušati ukazati na neke plauzibilne izvore takvih problema:

- Nastajanje transdržavnih mreža i supradržavnih institucija može dovesti do novih sustava iznad razine današnjih država, a ispod razine čitavog svijeta, novih centara utjecaja, novih monopola sile, do nad-sustava ili nad-država u međusobnoj jednako bespoštednoj utakmici, kao što su to današnje države. Takav bi lijek mogao biti gori od današnje bolesti i odvesti u smjeru Huntingtonovih horor-vizija obračuna među “civilizacijama”.
- U “prijelaznom razdoblju” prema globalnom političkom poretku ulogu kontrolnog svjetskog centra možda će preuzeti postojeća supersila, SAD. Iako je malo vjero-

jatno da bi iz toga moglo ispasti neko svjetsko gospodstvo Amerikanaca, u smislu koji se tom izrazu pridavao od Hamurabija do Hitlera, sam je proces kretanja prema globalnom poretku time izložen rizicima patoloških političkih deformacija u samim Sjedinjenim Državama.

- Taj primjer ilustrira širu mogućnost raznovrsnih malfunkcija pojačanih obujmom velikih sustava u kojima do njih dolazi. Takve malfunkcije nipošto nisu ograničene na države; npr. neskrupulozno djelovanje multinacionalnih gospodarskih organizacija u treći za dobiti ili za eliminacijom konkurenata. Ovdje se, ipak, naprije misli na malfunkcije političkih sustava kakvih smo brojne primjere doživjeli u 20. stoljeću: totalitarizme, fundamentalizme, nacionalizme, ideološke epidemije svake ruke koje, spojene s državnim monopolom sile, mogu postati kobne. Još kroz vrijeme nepredvidive duljine dok nastaje svjetski poredak, odnosno prije nego se definitivno stabilizirao i otvorio perspektivu na nove danas nezamislive probleme, rizik malfunkcija u političkom odlučivanju ostaje aktualan.

Glavni izvor otpora kretanju prema globalnom poretku ne treba, ipak, očekivati od konzervativnih ideologija, već od inercije postojećeg aparata državne uprave i vrlo složenog normativnog sustava javnog prava koji se u vezi s njome razvio. Dosadašnja iskustva u stvaranju Europske unije, kao nad-državne regije na putu prema globalnom poretku, rječito govore o žilavosti tih otpora i o domišljatosti njihovih nosilaca, vodećega upravnog osoblja. Izvor je njihove snage i opet danas još gotovo netaknuti monopol sile pojedine postojeće države, a kojem je stvarno sjedište upravni sustav. Premoćna je fizička sila argument s kojim u neposrednom dodiru nema diskusije.

Eugen Pusić

GLOBALISM AND GOVERNMENT ADMINISTRATION

Summary

“Globalism” and “globalization” are suggestive and vague terms so that extreme caution is required when using them to define phenomena. There is no doubt there are certain actual issues due to which the world on the whole is becoming an object of attention to a bigger extent than it used to be. However, when the consequences and implications of these issues are concerned, it is easy to give free reign to imagination and overestimate their far-reaching repercussions, just as it is possible to underestimate them, believing “there is nothing new under the sun”.